

**ANALISIS FUNGSI LEMBAGA (INSTITUTIONAL ANALYSIS)
SEBAGAI UNSUR REFORMASI BIROKRASI
(SUATU STRATEGI AKSELERASI PENCAPAIAN TARGET MDG's 2015)**

Oleh: Dr. Muh Kadarisman (Dosen Kopertis III, dpk UMJ)

ABSTRAK

Latar belakang: Fakta bahwa 14 tahun reformasi, birokrasi khususnya aspek kelembagaan/organisasi kurang tertangani bahkan *stagnant*. Kelembagaan birokrasi dihadapkan pada harapan masyarakat yang semakin tinggi (miskin struktur kaya fungsi). Agar organisasi birokrasi mampu bekerja profesional, efektif dan efisien, maka diperlukan pemetaan yang lengkap atas seluruh informasi jabatan dalam organisasi (Analisis Jabatan). Melalui pemetaan, akan diperoleh informasi akurat untuk menyusun program dan kegiatan penataan kelembagaan serta beban kerja. Melakukan analisis fungsi lembaga (*institutional analysis*) dapat dipilih pemerintah sebagai langkah awal dan kongkrit dalam melakukan reformasi birokrasi di Indonesia, mengingat keterbatasan keuangan pemerintah akibat krisis ekonomi yang terjadi dan relatif besarnya jumlah Pegawai Negeri Sipil. *Rumusan masalah:* Bagaimana langkah kongkrit yang perlu segera dilakukan pemerintah dalam mereformasi birokrasinya sebagai strategi akselerasi pencapaian target MDG's 2015? *Pembahasan:* Kinerja birokrasi sekarang masih tidak jauh berbeda dengan kinerja birokrasi sebelum reformasi. Ironisnya, sampai saat ini belum terlihat kebijakan yang signifikan dari pemerintah untuk mempercepat laju reformasi birokrasi bidang kelembagaan tersebut, bahkan yang ada baru sekedar tambal sulam dan tidak mampu menyelesaikan masalah. Susunan organisasi pusat dan daerah hingga kini masih tambun. Hal tersebut disebabkan dalam penyusunan organisasi belum sepenuhnya mengacu pada visi, misi organisasi yang diemban. Pembagian tugas, fungsi, wewenang dan tanggung jawab antar instansi dan antar tingkat pemerintahan masih belum dilaksanakan secara konsisten dan konsekuen, sehingga pelaksanaannya sering menimbulkan duplikasi/tumpang tindih. Tindakan kongkrit yang perlu segera dilakukan adalah pemetaan tugas, fungsi dan kewenangan unit kerja organisasi pemerintah pusat dan daerah (analisis jabatan) (*job analysis*) dan analisis beban kerja (*work-load analysis*) yang dilakukan secara objektif.

Kata kunci: *Intitutional Analysis, Reformasi Birokrasi, Millenium Development Goals*

I. PENDAHULUAN

Pada saat mengadopsi Deklarasi Milenium (*Millenium Development Goal*) (MDG's), di tahun 2000, komunitas internasional berikrar untuk melakukan segala usaha yang dibutuhkan guna membebaskan sesama manusia di belahan dunia, dari kondisi kemiskinan ekstrim yang tidak berperikemanusiaan. Disadari, bahwa sekarang kita telah berada lebih dari separuh jalan menuju tenggat waktu 2015 saat tujuan pembangunan milenium (MDG's) diharapkan tercapai. MDG's merangkum aspirasi pembangunan dunia secara menyeluruh. Aspirasi tersebut bukanlah sebagai tujuan pembangunan semata, namun juga mencakup nilai dan hak universal manusia seperti bebas dari kelaparan, hak untuk mendapatkan pendidikan dasar, hak akan kesehatan dan sebuah tanggung jawab kepada generasi mendatang. MDG's adalah tujuan dan tanggung jawab dari semua

negara yang berpartisipasi dalam KTT Milenium, baik pada rakyatnya maupun secara bersama antar pemerintahan.

MDG's memiliki 8 tujuan, 18 target, dan 48 indikator yang telah disusun oleh konsensus para ahli dari sekretariat PBB, Dana Moneter Internasional (IMF), Organisasi untuk Pembangunan dan Kerjasama Ekonomi (OECD) dan Bank Dunia. Masing-masing indikator digunakan untuk memonitor perkembangan pencapaian setiap tujuan dan target. Keikutsertaan Indonesia menandatangani MDG's, menjadikan Indonesia harus berusaha untuk turut mensukseskan MDG's sebagai komitmen global. Khusus bagi kita bangsa Indonesia, diakui telah mencapai beberapa kemajuan yang penting menuju ke delapan tujuan tersebut, namun kita juga menyadari bahwa masih banyak pekerjaan rumah (PR) yang harus diselesaikan dalam komitmen tersebut. Dalam perspektif penyelenggaraan tugas pemerintahan dalam pembangunan di segala bidang, urusan pemerintahan tersebut antara lain bidang kesehatan, pendidikan, dan aneka pelayanan publik lainnya, merupakan urusan bersama (*concurrent function*) antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, masyarakat luas, serta *stakeholders* lainnya sehingga setiap Pemerintahan diwajibkan untuk meningkatkan pemerataan dan aksesibilitas pelayanan bagi seluruh lapisan masyarakat serta aspirasi masyarakat menjadi pertimbangan pertama dalam mengatasi segala persoalan yang timbul (*putting customers first*).

Harapan di atas ditempuh melalui pengembangan kegiatan dan penyediaan dukungan anggaran yang memadai, yang dalam pelaksanaannya berpedoman pada ketentuan mengenai Standar Pelayanan Minimal (SPM) di setiap bidang pelayanan yang menjadi kewajiban pemerintah. Upaya peningkatan pelayanan kepada masyarakat, selain diarahkan untuk mencapai target tujuan pembangunan milenium (*Millennium Development Goals*) (MDG's), juga dalam upaya mendukung sepenuhnya upaya pencapaian tujuan bersama yaitu terciptanya masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera melalui penyelenggaraan pemerintahan yang efektif, efisien, transparan dan akuntabel. Pelayanan publik selama ini oleh masyarakat masih dinilai mahal, lamban atau berbelit-belit, dan lain-lain dan hal itu melanggar filosofi bernegara untuk menciptakan kesejahteraan rakyat. Terdapat kesan bahwa masyarakat selama ini kedudukannya berada di luar hirarki pemerintahan (*beyond the hierarchy*), sehingga rakyat seolah kurang berdaya (*powerless*).

UUD 1945 mengamanatkan kewajiban pemerintah untuk memberikan kemakmuran sebesar-besarnya bagi rakyat, yaitu membangun kesejahteraan negara dan tanggung jawab pemerintah memenuhi kebutuhan warga negara. Seharusnya, tujuan dari pelayanan publik ini adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat, sehingga sesuai dengan filosofi bernegara. UU Pelayanan Publik, merupakan instrumen untuk mensejahterakan masyarakat. UU tersebut menjadi tanda bernegara yang lebih baik bagi

bangsa Indonesia, karena menjadi alat untuk mewujudkan keseimbangan antara hak dan kewajiban bagi negara sendiri maupun warganya. Dengan adanya kontrak bernegara dan paksaan sah terhadap lembaga dan aparat publik untuk memberikan pelayanan yang mudah, murah, memiliki kepastian hukum, kepastian tanggung jawab, maka akan mengurangi beban ekonomi sekaligus memberi peluang meningkatkan produktifitas bagi warga negara. Namun ironisnya, selama ini pelayanan publik masih banyak disalahgunakan sebagai sumber pendapatan. Padahal seharusnya sumber pendapatan tersebut berada di tempat lain, seperti dari Pajak, sumber daya alam dan lainnya.

Dengan adanya pelayanan publik yang efisien, dan efektif tersebut, masyarakat bisa menjadi lebih produktif dalam menggunakan uang, waktu, dan tenaganya untuk keperluan lain. Terlebih lagi, jika dilihat dari sisi makro ekonomi maka akan mendukung lahirnya iklim kondusif kegiatan investasi di sektor riil, karena mempercepat perputaran uang dan sumber daya ekonomi lain di pasar. Berdasarkan uraian tersebut, untuk saat ini yang segera dan wajib dilakukan oleh pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan terkait optimalisasi pelayanan publik adalah terwujudnya reformasi birokrasi. Reformasi birokrasi pada hakikatnya merupakan upaya untuk melakukan pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan terutama menyangkut aspek kelembagaan (organisasi), sumber daya manusia aparatur dan ketatalaksanaan. Adapun tujuan reformasi birokrasi di sini adalah membangun aparatur negara agar mampu mengemban misi, tugas dan fungsi serta peranannya masing-masing, secara bersih, efektif dan efisien, dalam rangka meningkatkan pelayanan publik yang lebih baik serta mengarah pada peningkatan kesejahteraan masyarakat, demokratisasi serta kemandirian bangsa.

Menurut penulis, bahwa untuk pencapaian tujuan reformasi birokrasi tersebut, maka aspek kelembagaan yang harus segera dibenahi. Terkait reformasi di bidang kelembagaan ini, maka strategi yang perlu dilakukan adalah dengan menyusun analisis jabatan (*job analysis*) dan analisis beban kerja (*work-load analysis*). Dikemukakan bahwa pelaksanaan ke dua aktivitas tersebut adalah mengacu kepada Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Pasal 15 ayat 1 "jumlah dan susunan pangkat PNS yang diperlukan ditetapkan dalam formasi". Pasal 17 ayat 1: "PNS diangkat dalam jabatan dan pangkat tertentu". Interpretasi dari Undang-Undang tersebut bahwa PNS adalah seseorang yang duduk dalam suatu jabatan, didayagunakan untuk melakukan tugas-tugas jabatan, dan memperoleh hasil kerja yang ditetapkan dan ditargetkan oleh jabatan yang didudukinya. Dalam kaitan ini ditegaskan, bahwa analisis jabatan merupakan suatu proses pengkajian dan pengumpulan informasi yang berkaitan dengan pelaksanaan dan tanggung jawab suatu jabatan tertentu.

Dalam kenyataannya analisis jabatan tersebut merupakan prosedur untuk mengumpulkan, mengolah, menafsirkan dan menarik kesimpulan berdasarkan segala fakta yang relevan dengan jabatan secara sistematis. Oleh karena itu, analisis jabatan menyelidiki tugas-tugas, proses-proses, peraturan-peraturan, wewenang-wewenang dan tanggung jawab, kondisi-kondisi kerja dan syarat-syarat perseorangan. Artinya bahwa analisa jabatan berhubungan dengan jabatan dan kondisi mengenai pemegang jabatan (karyawan) untuk melangsungkan jabatan tersebut. Dengan aktivitas *job analysis* tersebut, maka akan dihasilkan *job description*, *job specification* dan *job evaluation*. Sedangkan analisis beban kerja (*work-load analysis*), adalah suatu teknik manajemen yang dilakukan secara sistematis untuk memperoleh informasi mengenai tingkat efektivitas dan efisiensi kerja organisasi berdasarkan volume kerja.

Dijelaskan bahwa analisis beban kerja (*work-load analysis*) merupakan suatu proses, metoda dan teknik untuk memperoleh data yang sistematis dalam mengumpulkan, menganalisis, dan menghitung/mengukur tugas-tugas dari suatu pekerjaan/jabatan untuk memperoleh seberapa besar beban kerja dari pekerjaan/jabatan tersebut, mengolahnya menjadi informasi jabatan dan menyajikannya bagi kepentingan program kelembagaan, kepegawaian, ketatalaksanaan, dan perencanaan suatu pendidikan dan pelatihan (diklat). Untuk keperluan tersebut, maka diperlukan pemahaman terhadap apa dan bagaimana berfungsinya aktivitas-aktivitas tersebut. Ditegaskan, bahwa organisasi mana pun di dunia ini jika dikelola dengan benar, selalu menggunakan strategi dalam menjalankan roda organisasinya. Dalam kaitan ini, maka strategi yang tepat digunakan adalah segera melakukan analisis jabatan dan analisis beban kerja secara benar dan objektif, riil, transparan serta menyeluruh/lengkap.

Pertanyaannya adalah mengapa kelembagaan sektor publik tersebut perlu direformasi dengan segera melalui aktivitas analisis jabatan (*job analysis*) maupun analisa beban kerja (*work-load analysis*)? Menurut penulis, bahwa pada dasarnya fokus utama dari organisasi publik adalah karyawan yang berkarya atau bekerja di lingkup organisasi tersebut serta pekerjaannya/karyanya yang dikerjakan oleh karyawan tersebut. Sehingga mutlak untuk diketahui secara objektif, riil, lengkap dan benar atas adanya data/fakta yang terdokumen secara sistematis dalam *job analysis*. Begitu pula, bahwa setiap unit organisasi atau organisasi publik tersebut harus jelas pula apa yang menjadi tugas dan fungsinya, serta kewenangannya, sehingga setiap karyawan yang ada dalam unit kerja masing-masing juga jelas beban kerja yang menjadi tanggung jawabnya. Setelah ke dua hal tersebut (*job analysis* dan *work-load analysis*) tersebut telah siap, maka kewajiban pemerintah untuk segera mengimplementasikannya dalam tindakan nyata berupa aktivitas kerja.

Berdasarkan uraian tersebut, menunjukkan bahwa aktivitas *job analysis* maupun *work-load analysis* adalah pekerjaan yang harus segera diwujudkan di kalangan pemerintahan guna mengemban tugas yang tidak ringan terkait pencapaian tujuan pembangunan milenium (MDG's) 2015. Oleh karena pentingnya permasalahan di atas untuk segera di atasi, maka penulis dalam makalah ini sengaja membahasnya secara lengkap dalam makalah dengan judul "Analisis Fungsi Lembaga (*Institutional Analysis*) Sebagai Unsur Reformasi Birokrasi (Suatu Strategi Akselerasi Pencapaian Target MDG's 2015). Rumusan masalahnya adalah "Bagaimana langkah kongkrit yang perlu segera dilakukan pemerintah dalam mereformasi birokrasinya sebagai strategi akselerasi pencapaian target MDG's 2015?"

II. PEMBAHASAN

Organisasi publik dibentuk pasti memiliki tujuan yang hendak menjawab latar belakang diadakannya organisasi tersebut, atau dengan kata lain bahwa setiap organisasi publik pasti memiliki visi dan misi serta tujuan, maka harus ada yang akan mewujudkan visi, misi serta tujuan tersebut yaitu Sumber Daya Manusia (SDM) atau karyawan yang menjadi mesin penggerak program-program daripada organisasi tersebut. Kekompleksan masalah yang senantiasa dihadapi oleh organisasi publik tersebut dalam menjalankan program-program yang telah dicanangkan, mensyaratkan pengelolaan terhadap sumber-sumber daya yang dimilikinya, termasuk salah satunya adalah karyawan. Tidak bisa dipungkiri bahwa karyawan di dalam organisasi menjadi aktor utama dan pertama organisasi tersebut di dalam mewujudkan visi-misi serta tujuan organisasi, apalagi dalam konteks organisasi sosial atau publik yang senantiasa berorientasi kepada non-profit.

Salah satu kesimpulan Bank Dunia yang dilaporkan dalam *World Development Report 2004* dan hasil penelitian *Governance and Desentralization Survey* (GDS) 2002, bahwa pelayanan publik di Indonesia masih rendah. Buruknya pelayanan publik memang bukan hal baru, fakta di lapangan masih banyak menunjukkan hal ini. Tiga masalah penting yang banyak terjadi di lapangan dalam penyelenggaraan pelayanan publik, yaitu: *Pertama*, besarnya diskriminasi pelayanan. Penyelenggaraan pelayanan masih banyak dipengaruhi oleh hubungan kekerabatan, kesamaan afiliasi politik, etnis, dan agama/kepercayaan. *Kedua*, tidak adanya transparansi serta kepastian terkait biaya serta waktu pelayanan. Ketidakpastian ini sering menjadi penyebab munculnya praktik KKN, sebab para pengguna jasa cenderung memilih menyogok dengan biaya tinggi kepada petugas/penyelenggara pelayanan untuk mendapatkan kecepatan, kepastian dan kualitas pelayanan yang diinginkan. *Ketiga*, rendahnya tingkat kepuasan publik/masyarakat terhadap pelayanan yang didapatkan. Ini merupakan konsekuensi logis dari adanya diskriminasi pelayanan dan ketidakpastian pelayanan tersebut.

Optimalisasi pelayanan publik dalam birokrasi pemerintahan memang bukanlah pekerjaan mudah seperti halnya membalikkan telapak tangan, mengingat pembaharuan tersebut menyangkut berbagai aspek yang telah terkultur dalam lingkaran birokrasi pemerintahan kita (membudaya). Di antara beberapa aspek tersebut adalah kultur birokrasi yang tidak kondusif yang telah lama mewarnai pola pikir birokrat sejak era kolonial. Prosedur dan etika pelayanan yang berkembang dalam birokrasi kita sangat jauh dari nilai-nilai dan praktik yang menghargai warga bangsa sebagai warga negara yang berdaulat. Prosedur pelayanan, misalnya, tidak dibuat untuk mempermudah pelayanan, tetapi lebih untuk melakukan kontrol terhadap perilaku warga sehingga prosedurnya berbelit-belit dan rumit serta kurang transparan. Tidak hanya itu, mulai masa orde baru hingga kini, eksistensi PNS merupakan jabatan terhormat yang begitu dihargai tinggi dan diidolakan publik, khususnya di Jawa. Sehingga filosofi PNS sebagai pelayan publik (*publik servant*) dalam arti riil menghadapi kendala untuk direalisasikan. Hal ini terbukti dengan sebutan pangreh raja (pemerintah negara) dan pamong praja (pemelihara pemerintahan) untuk pemerintahan yang ada pada masa tersebut yang menunjukkan bahwa mereka (PNS) tersebut siap dilayani dan bukan siap untuk melayani masyarakat.

Di samping itu, kendala infrastruktur organisasi yang belum mendukung pola pelayanan prima yang diidolakan. Terlihat dengan belum terbangunnya kaidah-kaidah atau prosedur-prosedur baku pelayanan yang memihak publik serta standar kualitas minimal yang semestinya diketahui publik selaku konsumennya di samping rincian tugas-tugas organisasi pelayanan publik secara komplit. *Standard Operating Procedure* (SOP) pada masing-masing *service provider* belum sepenuhnya diidentifikasi dan disusun secara lengkap, sehingga tujuan pelayanan masih menjadi pertanyaan besar. Akibatnya, pada satu pihak penyedia pelayanan dapat bertindak semaunya tanpa merasa bersalah (*guilty feeling*) kepada masyarakat. Secara singkat, permasalahan dalam pelaksanaan pelayanan publik yang terjadi di Indonesia adalah sebagai berikut. a. Belum maksimalnya kualitas pelayanan publik yang dilaksanakan oleh sebagian PNS dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Di dalam kerangka hukum administrasi positif Indonesia saat ini telah diatur tentang standar minimum kualitas pelayanan, namun kepatuhan terhadap standar minimum pelayanan publik tersebut masih belum terlihat manifestasinya dalam pelaksanaan tugas aparatur pemerintahan.

Hal tersebut terbukti dari masih sangat banyaknya keluhan dan ketidakpuasan yang dilontarkan masyarakat. Perlu dikaji lebih lanjut adalah upaya untuk membuat agar standar minimum pelayanan publik tersebut dapat menjadi pedoman yang efektif, sehingga dapat tercipta kepastian dan perlindungan hukum, baik bagi para penyelenggara pelayanan publik sendiri maupun bagi masyarakat. b. Birokrasi yang panjang (*red-tape bureaucracy*) dan adanya tumpang tindih tugas dan kewenangan baik

secara intern maupun ekstern, yang menyebabkan penyelenggaraan pelayanan publik menjadi panjang, berbelit-belit, serta boros, sehingga tidak mustahil memperbesar kemungkinan timbulnya ekonomi biaya tinggi, terjadinya penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*), korupsi, kolusi dan nepotisme, perlakuan diskriminatif, dsb. c. Rendahnya pengawasan eksternal dari masyarakat (*social control*) terhadap penyelenggaraan pelayanan publik, sebagai akibat dari ketidakjelasan standar dan prosedur pelayanan, serta prosedur penyampaian keluhan pengguna jasa pelayanan publik (masyarakat berada di luar sistem). Karena itu tidak cukup dirasakan adanya tekanan sosial (*social pressure*) sebagai kontrol yang memaksa penyelenggara pelayanan publik harus memperbaiki kinerja mereka.

Salah satu wujud dari peningkatan kontrol sosial ini, misalnya, melalui pembenahan sistem dan prosedur pelayanan keluhan publik (*publik complaints/grievance system & procedure*) yang baik. Lebih jauh lagi, penelitian pendahuluan menunjukkan bahwa peraturan perundang-undangan yang tampaknya dipersiapkan sebagai *umbrella regulation* di bidang pelayanan publik yang berlaku secara nasional, juga sangat sedikit menghadirkan ketentuan-ketentuan yang secara tegas menetapkan sistem dan standar pelayanan atas keluhan publik (*publik complaints, publik grievance standards and procedure*). Beberapa alasan kenapa berbagai masalah tersebut muncul dalam upaya pelaksanaan pelayanan publik adalah: a. Kegiatan pemerintah bersifat monopoli, tanpa kompetisi tidak akan tercapai efisiensi. b. Lebih mengandalkan kewenangan daripada mekanisme pasar maupun kebutuhan konsumen. c. Belum adanya akuntabilitas secara lengkap pada kegiatan pemerintahan. d. Lebih mengutamakan pandangan diri sendiri daripada pandangan konsumen yang dilayaninya. e. Kesadaran masyarakat sebagai konsumen produk pemerintahan masih sangat lemah, sehingga masyarakat lebih banyak berposisi sebagai objek.

Uraian di atas hanyalah sebagian dari permasalahan yang dihadapi dalam pelayanan publik hingga sekarang, permasalahan mendesak dan sangat penting lainnya untuk diperbaiki diantaranya adalah moral/akhlak atau budi pekerti PNS yang rapuh sehingga terjadi praktik KKN ssb. Oleh karenanya, diperlukan adanya solusi kongkrit dan mendesak untuk mengurai pokok penyebabnya. Guna mencari solusi atas berbagai persoalan tersebut, penulis berkesimpulan pentingnya dilakukan analisis jabatan (*job analysis*) dan analisis beban kerja (*work-load analysis*) secara objektif, riil, dan komprehensif terhadap setiap jabatan dalam organisasi publik baik di pusat maupun di daerah, serta kewajiban untuk mengimplementasikan di dalam aktivitas kerja.

1. Analisis Jabatan (*Job Analysis*)

Dirumuskan bahwa analisis jabatan di sini adalah proses penentuan melalui peninjauan dan penyelidikan serta pemberian laporan tentang informasi yang

berhubungan dengan hakekat dari pada jabatan tertentu. Analisis jabatan juga menyelidiki tugas-tugas, proses-proses, tanggung jawab, kondisi-kondisi kerja dan syarat-syarat perorangan yang berhubungan dengan jabatannya. Hasil analisis jabatan tersebut akan digunakan sebagai standar bagi semua program kepegawaian yang meliputi penerimaan pegawai, seleksi, pendidikan dan pelatihan, pemindahan dan kenaikan pangkat, penyusunan peraturan gaji, penyusunan struktur organisasi dan memperbaiki kondisi-kondisi kerja. Namun, dalam hal ini bahwa *output* atas adanya analisis jabatan tersebut adalah dalam rangka pembenahan pada aspek kelembagaannya. Analisis jabatan yang diselenggarakan di lingkungan instansi pemerintah mengacu pada Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: PER/15/M.PAN/7/2008 Tentang Pedoman Umum Reformasi Birokrasi.

Tujuan dilaksanakannya analisis jabatan adalah untuk memperoleh data mengenai deskripsi informasi jabatan, yang meliputi uraian jabatan dan peta jabatan. Uraian jabatan merupakan uraian seluruh unsur-unsur jabatan meliputi: nama jabatan; unit organisasi; ringkasan tugas; hasil kerja; bahan kerja; alat kerja; rincian tugas; hubungan kerja, keadaan tempat kerja; upaya fisik; kemungkinan risiko bahaya; dan syarat jabatan. Peta jabatan merupakan bentangan seluruh jabatan dari jabatan tertinggi hingga jabatan terendah, baik jabatan struktural maupun fungsional. Analisis Jabatan di sini adalah proses, metoda dan teknik untuk memperoleh data jabatan, mengolahnya menjadi informasi jabatan dan menyajikannya bagi kepentingan program kelembagaan, kepegawaian, ketatalaksanaan, dan perencanaan diklat.

Kegiatan analisis jabatan memiliki ruang lingkup tersendiri, sebagai berikut.

1. Analisis jabatan lingkup mikro adalah analisis jabatan dengan lingkup tunggal, khusus dilakukan dan dipergunakan untuk unit kerja tertentu.
2. Analisis jabatan lingkup makro adalah analisis jabatan yang dilakukan dalam beberapa unit kerja.

Selanjutnya, informasi jabatan tersebut dipergunakan untuk:

1. Penataan kelembagaan, meliputi: penyusunan organisasi dan unit-unitnya, penyempurnaan organisasi, pengembangan organisasi, pengurangan organisasi, dan penggabungan unit-unit organisasi;
2. Penataan kepegawaian, meliputi: pengurusan calon pegawai berupa rekrutmen, seleksi dan penempatan; pengelolaan pegawai berupa administrasi, penilaian jabatan, penyusunan jenjang karier, mutasi, rotasi dan promosi; dan Pasca pegawai berupa administrasi dan program pensiun;
3. Penataan ketatalaksanaan, meliputi: tata kerja; hubungan kerja; dan sistem dan prosedur kerja;

4. Penataan perencanaan pendidikan dan pelatihan, meliputi kegiatan perencanaan kebutuhan pendidikan dan pelatihan dalam mengembangkan pengetahuan para pegawai sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan jabatan yang disediakan.

Dengan demikian, analisis jabatan merupakan salah satu *tools* yang strategis dalam rangka penataan organisasi untuk mewujudkan reformasi birokrasi di Indonesia. Hasil analisis jabatan adalah Informasi Jabatan (INJAB) yang unsur-unsurnya adalah sebagai berikut.

1. Nama Jabatan. Untuk Jabatan Struktural: Nama Jabatan sesuai dengan nomenklatur unit kerjanya yang diawali kata Kepala; Direktur; Inspektur. Misal: Unit kerjanya Bagian Analisa Jabatan, maka Nama Jabatannya Kepala Bagian Analisa Jabatan.
2. Unit kerja. Adalah Unit penunjang yang merupakan komponen-komponen yang ada pada instansi pemerintah dan menunjang penyelenggaraan program kerja pada setiap unitnya.
3. Ringkasan tugas jabatan, merupakan ikhtisar dari keseluruhan rincian tugas jabatan yang disusun dalam 1 (satu) kalimat. Ringkasan tugas dirumuskan dari tugas yang paling inti atau paling esensi dalam jabatan yang bersangkutan.
4. Hasil kerja, merupakan produk atau keluaran (*output*) jabatan. Setiap jabatan harus mempunyai produk atau *output*. Hasil kerja diperoleh dari bahan kerja yang diolah/diproses dengan alat kerja. Proses mengolah bahan kerja menggunakan alat kerja untuk memperoleh hasil kerja disebut Tugas. Dengan demikian, setiap tugas menghasilkan hasil kerja.
5. Bahan kerja, merupakan masukan (*input*) yang diproses dengan alat kerja untuk memperoleh hasil kerja. Sesuatu yang diolah atau diproses tersebut dapat berupa data atau benda.
6. Perangkat/Alat kerja. Merupakan alat yang digunakan dalam memproses *input*/bahan kerja untuk memperoleh hasil kerja, seperti alat tulis, komputer, dan alat-alat lain yang spesifik sesuai dengan jabatannya.
7. Rincian tugas. Setiap jabatan berisi sekelompok tugas. Tugas diartikan sebagai "Proses mengolah bahan kerja, menggunakan alat kerja untuk memperoleh hasil kerja". Jumlah tugas dalam jabatan antara 5 (lima) sampai 12 (dua belas) tugas. Setiap tugas diuraikan dengan jelas menggunakan prinsip WHW yaitu gambaran tentang apa yang dikerjakan, bagaimana cara mengerjakannya dan mengapa/tujuan apa harus dikerjakan. Dalam menyusun rincian tugas, ada syarat dan norma yang harus ditaati agar rincian tugas dapat memberikan gambaran yang jelas tentang "Siapa melakukan Apa". Dengan demikian setiap pemangku jabatan benar-benar memahami apa tugas-tugas yang harus dikerjakannya.

8. Hubungan kerja jabatan. Hubungan relasi kerja antara atasan dan bawahan dan antar instansi.
9. Keadaan tempat kerja. Bekerja dalam ruangan dengan kondisi umum tempat kerja dan lingkungan kerja tidak terdapat karakteristik yang berpengaruh negatif terhadap pemegang jabatan.
10. Upaya fisik. Fisik yang digunakan dominan duduk dan berbicara pada waktu melaksanakan tugas.
11. Kemungkinan risiko bahaya.
12. Syarat jabatan.

Pelaksanaan Analisis Jabatan telah menghasilkan hasil pokok berupa:

1. Uraian Jabatan yang merupakan Uraian tentang nama jabatan, ringkasan tugas, hasil kerja, bahan kerja, peralatan kerja, uraian tugas, kondisi lingkungan kerja, upaya fisik, dan syarat jabatan.
 2. Peta Jabatan yang merupakan bentangan seluruh jabatan baik jabatan struktural maupun jabatan fungsional dalam suatu unit organisasi atau dalam suatu instansi
- Ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian ada 2 jenis jabatan yaitu jabatan struktural dan jabatan fungsional, jabatan fungsional dibedakan lagi menjadi:
1. Jabatan fungsional angka kredit dan jabatan fungsional non angka kredit yang sering disebut jabatan fungsional umum (jfu).
 2. Jabatan struktural dan jabatan fungsional angka kredit sudah ada nama jabatannya, namun jabatan fungsional umum belum terumuskan nama jabatannya.

Perumusan nama jabatan fungsional umum didasarkan pada ketentuan pasal 17 (1) UU No. 43 Tahun 1999 yaitu "Pegawai Negeri Sipil diangkat dalam jabatan dan pangkat tertentu", dengan demikian, setiap pegawai negeri harus duduk dalam suatu jabatan. Uraian tentang nama jabatan, ringkasan tugas jabatan, rincian tugas jabatan, hasil kerja, bahan kerja, perangkat kerja, hubungan kerja jabatan, keadaan tempat kerja, upaya fisik, kemungkinan resiko bahaya; dan syarat jabatan. Untuk itulah analisis jabatan dan analisis beban kerja diperlukan dalam rangka menyusun daftar susunan pegawai sesuai dengan jabatan yang ada dalam organisasi pemerintahan.

2. Analisis Beban Kerja (*Work-Load Analysis*)

Pelaksanaan Analisis Beban Kerja dilakukan mengacu kepada Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Pasal 15 ayat 1 "jumlah dan susunan pangkat PNS yang diperlukan ditetapkan dalam formasi". Pasal 17 ayat 1: "PNS diangkat dalam jabatan dan pangkat tertentu". Interpretasi dari Undang-Undang tersebut bahwa PNS

adalah seseorang yang duduk dalam suatu jabatan, didayagunakan untuk melakukan tugas-tugas jabatan, dan memperoleh hasil kerja yang ditetapkan dan ditargetkan oleh jabatan yang didudukinya.

Dalam bahasan ini analisis beban kerja (*work-load analysis*) adalah suatu teknik manajemen yang dilakukan secara sistematis untuk memperoleh informasi mengenai tingkat efektivitas dan efisiensi kerja organisasi publik berdasarkan volume kerja. Analisis beban kerja merupakan suatu proses, metode dan teknik untuk memperoleh data yang sistematis dalam mengumpulkan, menganalisis, dan menghitung/mengukur tugas-tugas dari suatu pekerjaan/jabatan untuk memperoleh seberapa besar beban kerja dari pekerjaan/jabatan tersebut, mengolahnya menjadi informasi jabatan dan menyajikannya bagi kepentingan program kelembagaan, kepegawaian, ketatalaksanaan, dan perencanaan diklat.

Pendekatan yang dipilih dalam pelaksanaan analisis beban kerja di lingkungan instansi pemerintah adalah Metode Pengukuran Teknis Analisis dan Praktis Empiris, sebagai berikut.

1. Metode Praktis Empiris ini lebih sederhana, sarana murah, penyelesaiannya relatif cepat dan tidak harus memerlukan tenaga peneliti yang berpengalaman.
2. Teknik pengumpulan data yang dipilih dalam pelaksanaan Analisis Beban kerja di lingkungan instansi pemerintah adalah: Daftar Pertanyaan, Wawancara, Pengamatan Langsung, Referensi dan Gabungan Beberapa Cara.

Beberapa Formula/rumusan perhitungan Analisis Beban Kerja:

1. Volume kerja adalah Sejumlah kegiatan yang dilakukan oleh unit organisasi atau pegawai/pejabat dalam jangka waktu tertentu (target yang harus dicapai dalam 1 tahun) 1 tahun = 235 hari kerja efektif
2. Norma Waktu (NW) adalah Waktu wajar yang benar-benar dipergunakan dalam menyelesaikan satu satuan proses kegiatan oleh pegawai yang memenuhi syarat untuk menghasilkan suatu produk. 1 hari (5/5 jam = 330 menit)
3. Beban Kerja (BK) adalah Bobot pekerjaan yang dikaitkan pada volume kerja pegawai/unit organisasi dengan norma waktu penyelesaian pekerjaannya yang dinyatakan dalam jumlah satuan pekerjaan. $BK = \text{Volume Kegiatan (VK)} \times \text{Norma Waktu (NW)}$
4. Satuan. Capaian Kerja (*output*). Contoh : berupa frekuensi, laporan, konsep, data

Selanjutnya, cara/metode dalam melakukan analisa beban kerja (*workload analysis*) adalah merupakan proses untuk menghitung beban kerja suatu posisi/sub posisi; dan juga kebutuhan jumlah orang untuk mengisi posisi/sub posisi tersebut. Dalam metode ini terdapat tiga tahapan utama yang diuraikan di bawah ini.

1. Menentukan *output* utama dari suatu fungsi/sub fungsi dan kemudian mengidentifikasi rangkaian aktivitas kerja yang dibutuhkan untuk menghasilkan *output* tersebut. Misal Puslitbang memiliki tiga rangkaian aktivitas kerja untuk menghasilkan *output*/hasil penelitian pengembangan. Yakni: mengumpulkan data riset, menganalisa data riset dan kemudian menyusun laporan hasil riset dan rekomendasi pengembangan produk baru.
2. Membreak-down rangkaian aktivitas menjadi satuan tugas yang lebih spesifik. Misal dalam aktivitas pengumpulan data riset dibagi lagi menjadi kegiatan yang lebih detail, contoh: pengumpulan data kehadiran dosen, pengumpulan data perilaku dosen, pengumpulan data kebutuhan dasar dosen, dll.
3. Menghitung jumlah waktu total yang dibutuhkan untuk menyelesaikan per kelompok tugas tersebut. Misal berapa total waktu yang diperlukan untuk melakukan pengumpulan data riset; berapa lama untuk melakukan analisa dan berapa lama untuk menyusun hasil riset. Dari jumlah total jam kegiatan ini kemudian bisa diprediksi berapa kebutuhan jumlah pegawai yang diperlukan untuk menyelesaikan keseluruhan tugas.

III. KESIMPULAN

1. Keikutsertaan Indonesia menandatangani MDG's, menjadikan Indonesia harus berusaha untuk turut mensukseskan MDG's tersebut sebagai komitmen global. Dalam perspektif penyelenggaraan tugas pemerintahan yang segera dan wajib dilakukan terkait optimalisasi pelayanan publik, adalah terwujudnya reformasi birokrasi terutama menyangkut aspek kelembagaan (organisasi), yaitu dengan melakukan analisis jabatan (*job analysis*) dan analisis beban kerja (*work-load analysis*) secara objektif, riil, dan komprehensif terhadap setiap jabatan dalam organisasi publik.
2. Analisis jabatan (*job analysis*) yang diselenggarakan di lingkungan instansi pemerintah adalah mengacu pada Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: PER/15/M.PAN/7/2008 Tentang Pedoman Umum Reformasi Birokrasi. Selanjutnya, untuk pelaksanaan analisis beban kerja (*work-load analysis*) dilakukan mengacu kepada Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

REFERENSI

1. Albrow, Martin. 1970. "*Bureaucracy*". New York, NY.
2. Bennis, Warren. 1996. "*Beyond Bureaucracy*". McGraw-Hill Book Co, New York, NY.
3. Laporan Perkembangan Pencapaian Tujuan Pembangunan Milenium Indonesia; Februari 2004; Indonesia MDG_BI.

4. Millennium Development Goals Indonesia Final Report april 2004;
MDG_Reports_Ino_MDG_Report.
5. Health and the MDGs: background; www.who.int/mdg/background/en/index.
6. Harcourt, Wendy; The Road to the UN Millennium Development Goals Some insights
Into the International Debate; Amsterdam; Oktober 2004; www.ncdo.nl
7. Target and Indicators; www.un-ngls.org/MDG/TARGETS.
8. Health in the Millennium Development Goals; Goals, targets and indicators related to
health; www.who.int/mdg
9. http://www.pemimpin-unggul.com/analisa_jabatan.html
<http://analisa-jabatan.blogspot.com/2008/04/analisa-jabatan-pengantar-dankonsep.html>